Deutscher Bundestag **Drucksache 16/2168**

16. Wahlperiode 07. 07. 2006

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gisela Piltz, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/1924 –

Probleme bei der Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes und ihre Auswirkungen auf den Informationsanspruch der Antragstellerinnen und Antragsteller

Vorbemerkung der Fragesteller

Anfang des Jahres ist das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) in Kraft getreten. Die ersten Erfahrungen mit dem Gesetz, das dem Ziel von Transparenz staatlichen Handelns dienen soll, zeigen jedoch gravierende Mängel im Umgang der Behörden mit Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern.

So teilte die Bundesregierung auf die parlamentarischen Fragen des Abgeordneten Dr. Volker Wissing (FDP) in der Woche vom 6. bis 10. Februar 2006 (Bundestagsdrucksache 16/613, Frage 19) mit, dass die überwiegende Zahl der bis zu diesem Zeitpunkt an die Bundesministerien gerichteten Fragen entweder abgelehnt oder noch nicht bearbeitet waren.

Im Mai dieses Jahres wurde über Presseveröffentlichungen bekannt, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Auskunft auf den Antrag unter anderem des Abgeordneten Jörg Tauss (SPD) auf Herausgabe des Toll-Collect-Vertrags verweigert. Zur Begründung führt das Ministerium laut einem Artikel der „FAZ“ vom 22. Mai 2006 an, dass die Herausgabe „Toll Collect im Wettbewerb schaden und/oder die Sicherheit des Systems gefährden“ könne. Im Übrigen sähe es sich mangels Sachverstand nicht in der Lage, geheimhaltungsbedürftige Passagen zu schwärzen und die übrigen freizugeben. Zudem könne die Herausgabe des Vertrags die „Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Rechtspflegeorgane“ beeinträchtigen, da derzeit ein Schiedsverfahren zwischen dem Bund und Toll Collect anhängig ist. Schließlich sei es auch an eine generelle Vertraulichkeitsklausel gebunden, auf deren Einhaltung das Unternehmen Toll Collect bestehe.

Am 1. Juni 2006 verbreiteten verschiedene Verbände aus dem Umwelt- und Agrarbereich in einer Pressemitteilung, dass ihre Anträge auf Offenlegung der Verwendung von Agrarsubventionen abgelehnt wurden. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz soll die Ablehnung mit Verweis auf die Zuständigkeit der Länder für die Auszahlung der

---

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 6. Juli 2006 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

EU-Agrarsubventionen begründet haben. Da jedoch nur vier Länder ein eigenes Informationsfreiheitsgesetz haben, werden die Informationen wohl weitgehend unveröffentlicht bleiben. Zugleich stellte die EU-Kommission ihr „Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative“ vor, in dem die Mitgliedstaaten unter anderem aufgefordert werden, die Verwendung von EU-Geldern offen zu legen. Eine Initiative zu mehr Informationsfreiheit in allen Ländern müsste hier die notwendigen Voraussetzungen schaffen.

Das Informationsfreiheitsgesetz entfaltet bei solch restriktiver Handhabung in den Bundesministerien nicht die erwartete und vom Gesetzgeber erwünschte Wirkung für mehr Transparenz staatlichen Handelns.

1. Wie viele Anfragen auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes haben die einzelnen Bundesministerien seit dem 1. Januar 2006 erhalten, und in wie vielen Fällen wurde bislang eine Auskunft erteilt, teilweise erteilt bzw. abgelehnt?

Bei den Bundesministerien sind seit 1. Januar 2006 insgesamt 420 Anträge gestellt worden. In 193 Fällen wurde der Informationszugang vollständig, in 30 Fällen teilweise gewährt. 106 Anträge wurden abgelehnt, 86 werden noch bearbeitet. Einzelheiten ergeben sich aus der als Anlage beigefügten Übersicht (Stichtag 20. Juni 2006).

2. Was waren die Hauptgründe für eine nur teilweise Informationserteilung bzw. für eine Ablehnung des Informationsantrags?

Wurde ein Antrag ganz oder teilweise abgelehnt, beruhte dies überwiegend auf den Ausnahmegründen des § 3 Nr. 1 Buchstabe c, g, Nr. 3 Buchstabe b, Nr. 4 sowie der §§ 4 bis 6 IFG.

3. In wie vielen Fällen wurde gegen die ablehnende Entscheidung Widerspruch eingelegt bzw. Verpflichtungsklage erhoben, und wie sind diese Verfahren, soweit abgeschlossen, ausgegangen?

In 28 Verfahren wurde Widerspruch eingelegt. In einem Verfahren wurde dem Widerspruch vollständig, in vier Verfahren teilweise abgeholfen. In acht Verfahren wurde der Widerspruch zurückgewiesen. Die übrigen Vorverfahren sind noch nicht abgeschlossen. Es sind drei Klagen anhängig.

4. In wie vielen Fällen und mit welchem Ergebnis wurde der Bundesbeauftragte für die Informationsfreiheit mit der Begründung, das Recht auf Informationszugang sei verletzt, angerufen?

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit hat mitgeteilt, bislang in 141 Fällen angerufen worden zu sein. Die Fälle sind größtenteils noch nicht endgültig abgeschlossen, da die Bearbeitung auch aufgrund einzuholender Stellungnahmen der Behörden und Prüfungen längere Zeit beansprucht. Angaben zu Ergebnissen oder Tendenzen sind noch nicht möglich.

5. Wie beurteilt die Bundesregierung die Handhabung des Informationsfreiheitsgesetzes in den Bundesbehörden, insbesondere hält sie diese für zu restriktiv, und falls ja, warum, falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hält die Handhabung des Informationsfreiheitsgesetzes nicht für zu restriktiv, da die Bundesbehörden sich an die gesetzlichen Vorgaben halten.

6. Wie bewertet die Bundesregierung die Weigerung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, den Toll-Collect-Vertrag herauszugeben vor dem Hintergrund des erklärten Ziels des Informationsfreiheitsgesetzes, staatliches Handeln für die Bürgerinnen und Bürger transparenter zu machen?

Das vom Informationsfreiheitsgesetz und der Bundesregierung verfolgte Ziel, die Transparenz des Verwaltungshandelns zu erhöhen, muss in Ausgleich mit der Wahrung schutzwürdiger öffentlicher Belange und der Rechte Dritter gebracht werden. Diesem Interessenausgleich dienen die §§ 3 bis 6 IFG, die Ausnahmen von der grundsätzlichen Pflicht von Behörden zur Informationsgewährung vorsehen. Die Versagung der Gewährung der Einsicht in den zwischen dem Bund, dem Toll Collect-Konsortium und der Toll Collect GmbH geschlossenen Maut-Betreibervertrag beruht auf den gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen.

7. Wie bewertet die Bundesregierung den Hinweis auf die mit Toll Collect vereinbarte Vertraulichkeit des Vertrages, insbesondere vor dem Hintergrund, dass Toll Collect auch staatliche Aufgaben im Wege der Beleihung ausführt und somit sogar selbst ausdrücklich vom Informationsfreiheitsgesetz zur Herausgabe von Informationen verpflichtet wäre?

Das Informationsfreiheitsgesetz will nicht bereits vor seinem Inkrafttreten bestehende Vertraulichkeitsvereinbarungen unabhängig vom Willen der Vertragsparteien rückwirkend beseitigen (der Maut-Betreibervertrag wurde im September 2002 abgeschlossen). Auch wird durch das Informationsfreiheitsgesetz der Abschluss von Vertraulichkeitsabreden mit dem Bund als Vertragspartner für die Zukunft nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Selbst wenn – was nicht der Fall ist – das Informationsfreiheitsgesetz den Schutz von Vertraulichkeitsvereinbarungen rückwirkend jedenfalls für beliehene Auftragnehmer des Bundes hätte aufheben wollen, so beträfe dies im Rahmen der Lkw-Maut zum einen nur den Teilbereich der Mauterhebung, in dem die Toll Collect GmbH als Beliehene tätig wird. Zum anderen bliebe davon der umfassende Vertraulichkeitsanspruch der Toll Collect GbR unberührt, die als Auftragnehmer ebenfalls Vertragspartner des Maut-Betreibervertrages ist, im Gegensatz zur Projektgesellschaft Toll Collect GmbH jedoch nicht mit hoheitlichen Aufgaben beliehen wurde. So würde eine Veröffentlichung des Maut-Betreibervertrages durch den Bund selbst dann eine Vertragsverletzung gegenüber der Toll Collect GbR darstellen, wenn und soweit dies im Verhältnis zur Toll Collect GmbH rechtmäßig wäre.

8. Hält die Bundesregierung es für zulässig und mit dem Sinn und Zweck des Gesetzes für vereinbar, wenn über den Weg der Aufgabenerteilung an Private, mit denen Verträge geschlossen werden, das Informationsfreiheitsgesetz umgangen wird?

Nein. Eine Umgehung des Informationsfreiheitsgesetzes steht im Fall des Maut-Betreibervertrages aber auch nicht in Rede; auf die Antwort zu Frage 7 wird verwiesen.

9. Welche Konsequenzen will die Bundesregierung aus der Tatsache ziehen, dass das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung nach

eigener Aussage nicht über den notwendigen Sachverstand verfügt, geheimhaltungsbedürftige Passagen zu schwärzen?

Die angesichts möglicher wirtschaftlicher Schäden ihres Vertragspartners notwendige sichere Beurteilung durch eine Behörde, ob einzelne Passagen eines solchen Vertrages keine zumindest mittelbaren Rückschlüsse von Wettbewerbern auf geheimhaltungsbedürftige Informationen des Vertragspartners zulassen, würde detaillierte Kenntnisse der Behörde über betriebliche und geschäftliche Abläufe beim Vertragspartner und auch bei dessen Wettbewerbern erfordern. Solche Kenntnisse sind regelmäßig in Behörden nicht vorhanden und müssen für eine erfolgreiche Vertragsabwicklung regelmäßig auch nicht vorhanden sein.

Eine Heranziehung externen Sachverstandes für die zuverlässige Trennung geheimhaltungsbedürftiger von nicht geheimhaltungsbedürftigen Passagen des inklusive Anlagen rund 17 000 Seiten umfassenden Maut-Betreibervertrages wäre für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung mit erheblichen Kosten verbunden. Dies würde einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand bedeuten, der nach § 7 Abs. 2 IFG einen Informationszugang ausschließt. Hierbei ist zudem zu berücksichtigen, dass auch externe Sachverständige voraussichtlich nicht über die notwendigen Kenntnisse interner betrieblicher und geschäftlicher Abläufe der Toll Collect GbR, der Toll Collect GmbH sowie deren Wettbewerber verfügen dürften, der Erfolg einer Heranziehung externen Sachverstandes also äußerst ungewiss wäre. Die Offenlegung des Maut-Betreibervertrages musste daher nach § 6 Satz 2 IFG versagt werden.

10. Aus welchen Gründen könnte nach Meinung der Bundesregierung bei Herausgabe des Toll-Collect-Vertrages das anhängige Schiedsverfahren zwischen Bund und Toll Collect gefährdet werden?

Nach § 3 Nr. 1 Buchstabe g IFG ist der Zugang zum Maut-Betreibervertrag während der Dauer des anhängigen Schiedsverfahrens zwischen Bund und Toll Collect ausgeschlossen, weil der Zugang nachteilige Auswirkungen auf dieses Verfahren haben kann. Es genügt die bloße Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen. Die Norm schützt neben dem ordnungsgemäßen Verfahrensablauf auch die Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit der Spruchkörper (vgl. Jastrow/Schlatmann, IFG, 2006, § 3 Rn. 49). Deren Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit sind schon dann gefährdet, wenn die Öffentlichkeit oder einzelne, am Verfahrensausgang interessierte Personen mit Hilfe verfahrenserheblicher Informationen versuchen, Druck auf die Entscheidungsträger auszuüben (vgl. BVerwGE 110, 17, 24 = NVwZ 2000, 436, 438 f. zu § 7 Abs. 1 Nr. 2 des Umweltinformationsgesetzes i. d. F. vom 8. Juli 1994; siehe auch Rossi, IFG, 2006, § 3 Rn. 31 a. E.). Da bereits die bloße Gefährdung der Unabhängigkeit und Entscheidungsfreiheit einen Informationszugang ausschließt, kommt es nicht darauf an, ob und mit welchem Erfolg auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes erlangte Informationen verwendet würden, um Druck auf Entscheidungsträger auszuüben.

Die richterliche Auslegung des Maut-Betreibervertrages wird mitursächlich sein für die Entscheidung des Maut-Schiedsgerichts über Schadensersatz- und Vertragsstrafenansprüche des Bundes. Welche Teile des Maut-Betreibervertrages das Gericht letztlich als entscheidungserheblich ansehen wird, kann derzeit nicht bestimmt werden. Angesichts des Streitwertes und denkbarer wirtschaftlicher Folgen für die Beklagten im Falle ihres gerichtlichen Unterliegens ist es nicht ausgeschlossen, dass außerhalb des gerichtlichen Verfahrens stehende, jedoch an seinem Ausgang wirtschaftlich interessierte Personen ver-

suchen würden, Einfluss auf die Auslegung der nach ihrer Ansicht entscheidungserheblichen Passagen des Maut-Betreibervertrages durch das Gericht zu nehmen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung das „Grünbuch zur Europäischen Transparenzinitiative“, welches die EU-Kommission vorgelegt hat?

Die Bewertung innerhalb der Bundesregierung ist noch nicht abgeschlossen; die Eckpunkte für die Position der Bundesregierung werden derzeit abgestimmt. Die Kommission hat hierzu ein Konsultationsverfahren eröffnet und um Stellungnahme bis Ende August 2006 gebeten.

12. Wie beurteilt die Bundesregierung das deutsche Informationsfreiheitsrecht in Bezug auf die Vorstellungen der EU-Kommission zu mehr Transparenz bei der Verteilung von EU-Mitteln?

Die Informationszugangsgesetze des Bundes und einiger Länder kennen Beschränkungen des Informationsanspruchs: Besondere öffentliche Belange, der behördliche Entscheidungsprozess, der Datenschutz, das geistige Eigentum und Geschäftsgeheimnisse müssen beachtet werden. Ob und inwieweit die Initiative der Kommission zu mehr Transparenz bei der Verteilung von EU-Mitteln diesen Belangen ebenfalls Rechnung trägt, wird zu prüfen sein.

13. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Bewertung der einzelnen Bundesländer hinsichtlich des „Grünbuchs zur Europäischen Transparenzinitiative“ der EU-Kommission?

Eine Stellungnahme des Bundesrates liegt noch nicht vor.

14. Welchen Einfluss hat die Bundesregierung auf die Umsetzung des „Grünbuchs zur Europäischen Transparenzinitiative“?

Es ist Sache der EU-Kommission, auf Basis der Transparenzinitiative Legislativvorschläge zu unterbreiten. Im Rahmen dieser Legislativvorschläge wird die Bundesregierung ihre Position einbringen.

15. Wie will die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern die Europäische Transparenzinitiative umsetzen, insbesondere wie will sie dafür sorgen, mehr Informationsfreiheitsrechte in allen Bundesländern zu gewährleisten?

Die Umsetzung der Europäischen Transparenzinitiative obliegt der EU-Kommission; die Umsetzung der darauf basierenden Legislativvorschläge richtet sich nach Art und Inhalt dieser Vorschläge.

16. Plant die Bundesregierung aufgrund der nationalen Erfahrungen mit den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und der Länder sowie nunmehr vor dem Hintergrund der Europäischen Transparenzinitiative Änderungen im Informationsfreiheitsrecht, und falls ja, welche, falls nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hält Änderungen derzeit für nicht erforderlich. Ob und inwieweit nach der Europäischen Transparenzinitiative Anpassungen notwendig

sind, hängt von den konkreten Legislativakten ab. Auf die Antworten zu den Fragen 11 und 15 wird verwiesen.

17. Wie beurteilt die Bundesregierung die Wirkung des Informationsfreiheitsgesetzes auf mehr Transparenz staatlichen Handelns bezogen auf die Behördenorganisation und die behördlichen Abläufe, insbesondere im Hinblick auf neue Aufgabenverteilungen in den betroffenen Behörden und deren Umgang mit Informationen?

Positiv.

18. In welchem Umfang haben die Behörden von der Möglichkeit und der Verpflichtung zur Veröffentlichung von Informationen über das Internet nach dem Informationsfreiheitsgesetz Gebrauch gemacht, und hat dies nach Auffassung der Bundesregierung zu mehr Transparenz und Offenheit geführt?

Alle obersten Bundesbehörden nutzen das Internet intensiv zur Veröffentlichung von Informationen. Sie kommen insbesondere den Veröffentlichungspflichten des § 11 Abs. 2 IFG nach.

19. Welche Bundesländer, die nicht bereits über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen, planen nach Kenntnis der Bundesregierung die Einführung eines solchen Gesetzes?

Entsprechende Gesetze wurden jüngst in Bremen, Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern verabschiedet.

Anlage

	Erstantrag																Widerspruch							Klage			
							Vorschuss gefordert				Höhe der Gebühr			Höhe der Auslagen			Widerspruchsverfahren				Widerspruchsgebühr			Klage			
																	laufend	abgeschlossen							abgeschlossen		
	Zahl IFG-Anträge	Antrag zurückgenommen	Informationszugang gewährt	Informationszugang teilweise gewährt	Informationszugang abgelehnt	Erst-Antrag noch in Bearbeitung	bis 50 €	bis 100 €	≥ 100 €	Gebühr erhoben	bis 50 €	bis 100 €	≥ 100 €	bis 5 €	bis 10 €	≥ 10 €	in Bearbeitung	Abhilfe	Teilweise Abhilfe	Zurückweisung	< 30 €	30 €	> 30 €	anhängig	Stattgabe	Teilweise Stattgabe	Zurückweisung
BK	26	1	3	2	14	6			1	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0
BMAS	10	0	3	2	0	5			1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AA	110	4	39	5	34	28			0	13	13	0	0	10	3	0	2	1	2	2	0	1	0	0	0	0	0
BMI	32	0	16	5	8	3			0	1	1	0	1	1	0	1	5	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0
BMJ	21	0	9	4	0	8			3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0
BMF	25	0	11	3	4	7			0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0
BMWi	11	1	2	0	2	6			0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMELV	104	0	94	1	6	4			0	1	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMVg	22	0	5	1	14	2			0	2	1	1	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMFSFJ	3	0	1	1	0	0			1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMG	8	0	2	1	4	1			0	1	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
BMVBS	34	0	4	3	16	11			0	3	0	0	2	1	1	0	9	0	0	3	0	3	0	1	0	0	0
BMU	3	0	1	0	2	0			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMBF	2	0	1	0	0	2			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BMZ	4	0	0	1	1	2			0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BKM	1	0	0	0	0	1			0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
BPA	4	0	2	1	1	0			0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gesamt	420	6	193	30	106	86	0	0	6	22	17	1	4	17	4	4	28	1	4	8	1	7	1	3	0	0	0

Anmerkungen:

zu Von der Gesamtsumme aller Anträge waren 92 Anträge gleichlautend.

BMELV Der Informationszugang wurde bei 94 Anträgen gewährt, soweit Informationen vorhanden waren.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333